STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE: FINAL REPORT ON *MAIN ESTIMATES 2004-2005*

INTRODUCTION

1. As is customary, the Standing Senate Committee on National Finance held several meetings to examine various aspects of the government's planned expenditures, including numerous meetings on the *2004-2005 Main Estimates*, two hearings on *the Supplementary Estimates (A), 2004-2005* and one on the *Supplementary Estimates (B), 2004-2005*. Three ministers appeared before the Committee to explain the government's spending plans. The Honourable Reg Alcock, President of the Treasury Board, appeared on three occasions, while the Honourable John McCallum, Minister of National Revenue, and the Honourable Scott Brison, Minister of Public Works and Government Services, each appeared once.

PREVIOUS REPORTS

2. As a result of these meetings, the Committee has already submitted three reports during the year:

- A First Interim Report on the *2004-2005 Main Estimates*, dated March 2004.
- A Report on the *2004-2005 Supplementary Estimates (A)*, dated December 2004.
- A Report on the *2004-2005 Supplementary Estimates (B)*, which the Committee submits concurrently with this Final Report on the *2004-2005 Main Estimates*.

A. First Interim Report on *2004-2005 Main Estimates*

3. The First Interim Report on the *2004-2005 Estimates* noted that the Treasury Board intended to submit two sets of Estimates for 2004-2005: one in March and a second set before the end of June 2004. Some Senators questioned whether the Treasury Board Secretariat's new timetable with respect to the Estimates would fit in with the traditional Estimates schedule of Parliament. A specific concern at that time was that, notwithstanding the possibility of a federal election in the spring of 2004, by the time the *Reports on Plans and Priorities* and the revised *2004-2005 Estimates* were made available, the initial *2004-2005 Estimates* would have been examined by the relevant Parliamentary committees, and, according to the House of Commons, would be deemed to have been reported. In the end the government decided not to issue a revised version of the *2004-2005 Estimates*. After the election, in the fall, the government chose to reissue the original estimates for 2004-2005.

4. The Interim Report questioned a $493.8 million request by the Department of Justice to increase its Vote 1 allocation by 92.7%. Officials of the Treasury Board Secretariat explained that the increase was related to granting, to the Department of Justice, parliamentary authority to spend revenues it received from other federal departments and agencies for legal services. They explained that, following an expenditure and management review conducted by the Treasury Board Secretariat in 2003, it was discovered that the Department of Justice's practice of spending the revenues it received from federal clients resulted in the department spending more than its annual appropriation. In order to address the need for an authority to re-spend these revenues but continue to provide legal services to other federal departments, the Treasury Board Secretariat proposed an interim solution that would see the Department of Justice deposit all recovered revenues to the federal Consolidated Revenue Fund.

RAPPORT FINAL SUR LE *BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2004-2005*

INTRODUCTION

1. Comme le veut la coutume, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a tenu plusieurs réunions pour examiner divers aspects des plans de dépenses du gouvernement fédéral, dont de nombreuses sur le *Budget principal des dépenses de 2004-2005*, deux audiences sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2004-2005*, et une sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2004-2005*. Trois ministres ont témoigné pour expliquer les projets de dépenses du gouvernement: l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a témoigné à trois occasions, et l'honorable John McCallum, ministre du Revenu national, et l'honorable Scott Brison, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, ont comparu chacun une fois.

RAPPORTS PRÉCÉDENTS

2. Par suite de ces réunions, le Comité a présenté trois rapports au cours de l'année:

- Un premier rapport provisoire sur le *Budget principal des dépenses 2004-2005* en date de mars 2004.
- Un rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2004-2005*, en date de décembre 2004.
- Un rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2004-2005*, que le Comité déposera en même temps que son rapport final sur le *Budget principal des dépenses, 2004-2005*.

A. Premier rapport provisoire sur le Budget principal des dépenses, 2004-2005

3. Le premier rapport provisoire sur le Budget 2004-2005 mentionnait que le Conseil du Trésor comptait présenter deux ensembles de documents budgétaires pour cet exercice, l'un en mars et l'autre avant la fin juin 2004. Certains Sénateurs ont cherché à savoir si le nouveau calendrier relatif au dépôt des documents budgétaires du Secrétariat du Conseil du Trésor cadrerait avec celui que suit traditionnellement le Parlement. Ils craignaient tout particulièrement que, outre l'éventuelle élection fédérale au printemps 2004, lorsque le Rapport sur les plans et priorités et la révision des documents budgétaires pour 2004-2005 auraient été disponibles, le budget initial pour 2004-2005 aurait déjà été examiné par les comités parlementaires pertinents et aurait été réputé, pour la Chambre des communes, avoir fait l'objet d'un rapport. Finalement, le gouvernement a décidé de ne pas publier de version révisée de son plan de dépenses pour 2004-2005. Après les élections de l'automne, il a choisi de reprendre les prévisions budgétaires initiales pour 2004-2005.

4. Le rapport provisoire remettait en question la demande de 493,8 millions de dollars du ministère de la Justice en vue d'accroître de 92,7 p. 100 l'affectation au crédit 1. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que cette hausse s'expliquait par l'octroi au ministère de la Justice d'une autorisation parlementaire de dépenser les revenus que le ministère reçoit d'autres ministères et organismes fédéraux en contrepartie de services juridiques. Ils ont indiqué que, à l'occasion de l'examen des dépenses et de la gestion que le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué en 2003, on a découvert que, parce que le ministère de la Justice dépensait les revenus qu'il recevait de ses clients fédéraux, il dépensait plus que ses crédits annuels. Parce qu'il est nécessaire que le Ministère ait le pouvoir de redépenser ces revenus tout en continuant de fournir des services juridiques aux autres ministères fédéraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé une solution

105-04861/

Only upon proof of deposit would the Department of Justice be able to draw against this increased appropriation. Officials from the Treasury Board Secretariat insisted that although this measure does appear in the *2004-2005 Estimates* as an increase to the appropriation for the Department of Justice, the measure is revenue-neutral.

5. The Interim Report also noted that the President of the Treasury Board spoke at length about the restructuring of the Treasury Board Secretariat, particularly as to how it relates to the strengthening of the Office of the Comptroller. He also announced that the Treasury Board Secretariat would be undertaking three studies apart from the work undertaken for the Expenditure Review Sub-Committee. The first involved the governance of the Crown corporations over which the Auditor General expressed concerns in her report about the oversight and policy structures of the Crown. The second was a study of the provisions of the *Financial Administration Act*, with specific attention given to the issues of accountability and discipline, that were again raised in the Auditor General's report. The third study would examine the nature of accountability and ethical behaviour in the senior public service. At the time he had hoped to employ the services of Donald Savoie, who had agreed to join the department for almost a year.

6. The Minister expressed an interest in developing a dialogue with Parliamentarians on all three areas of study. He wanted to better define the nature of accountability in a modern government, particularly the nature of ministerial accountability. Unfortunately, the Minister has not yet consulted with the Committee on these topics. A possibly reason may be that the Treasury Board Secretariat is awaiting the completion of Mr. Justice Gomery's work in this area before it issues its reports.

7. Finally, the Interim Report summarized the discussions between Minister Alcock and the Senators on the work of the Expenditure Review Committee. More detail on the work of the Expenditure Review Committee is provided in paragraphs 16 to 20 below.

B. Report on the Supplementary Estimates (A), 2004-2005

8. The Report on the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* explained that a number of changes to the format of the supplementary estimates have been introduced with the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*. These changes provide greater transparency and consistency of information in all Estimates documents.

9. The Report also touched upon the discussion between some Senators and Minister Alcock on the manner in which contingency funds are used under the TB Vote 5. This practice has been a recurring concern for the Committee. In fact, on 6 June 2002, the Committee tabled a report containing nine recommendations regarding the working and implementation of TB Vote 5 funding of departments. Since that time, the Committee has had ongoing discussions with officials from the Treasury Board Secretariat on proposals to change the Treasury Board policy on the use of the TB Vote 5, on changes to the vote wording and on revised guidelines for Treasury Board Secretariat analysts. Minister Alcock explained that he was considering the

provisoire: le ministère de la Justice déposerait tous les revenus recouvrés au Trésor. Ce n'est que sur preuve de ce dépôt que le ministère de la Justice serait en mesure de puiser à ces crédits augmentés. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont insisté sur le fait que cette mesure, qui figure dans les documents budgétaires de 2004-2005 comme une hausse des crédits du ministère, n'a en fait aucun effet sur les revenus.

5. Le rapport provisoire mentionnait également que le président du Conseil du Trésor avait beaucoup parlé de la restructuration du Secrétariat du Conseil du Trésor, surtout de la consolidation du bureau du contrôleur. Il annonçait également que le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprendrait, outre le travail effectué par le sous-comité sur l'examen des dépenses, trois études: la première devait porter sur la gouvernance des sociétés d'État dont la surveillance et la structure stratégique sont, aux dires de la Vérificatrice générale, des sources de préoccupation; la deuxième devait traiter des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et en particulier des questions de responsabilité et de discipline, soulevées une fois encore par la Vérificatrice générale; et la troisième étude devait porter sur la nature des responsabilités et le code de déontologie chez les hauts fonctionnaires. On avait espéré à l'origine obtenir les services de Donald Savoie, qui avait accepté de travailler au ministère pendant près d'un an.

6. Le ministre s'était dit intéressé par l'établissement d'un dialogue avec les parlementaires à propos des trois domaines d'étude. Il voulait mieux définir la nature des responsabilités dans un gouvernement moderne, surtout les responsabilités ministérielles. Le ministre n'a malheureusement pas encore communiqué avec le Comité sur ces sujets, peut-être parce que le Secrétariat du Conseil du Trésor attend que le juge Gomery termine son travail dans ce secteur avant de publier ses rapports.

7. Enfin, le rapport provisoire résumait les discussions entre le ministre Alcock et les Sénateurs à propos du Comité d'examen des dépenses. Les paragraphes 16 à 20 ci-après fournissent davantage de détails sur le travail du Comité d'examen des dépenses

B. Rapport sur le Budget supplémentaires des dépenses (A), 2004-2005

8. Le Rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2004-2005* explique un certain nombre de changements au format de ce document afin d'en accroître la transparence et d'uniformiser les renseignements contenus dans tous les documents de plans de dépenses.

9. Le rapport abordait aussi le débat entre certains Sénateurs et le ministre Alcock sur la manière dont les fonds de prévoyance sont utilisés en vertu du crédit 5 du CT. Il s'agit d'une préoccupation récurrente du Comité. En fait, le 6 juin 2002, ce dernier a déposé un rapport contenant neuf recommandations concernant le fonctionnement et l'application du financement des ministères en vertu du crédit 5 du CT. Depuis, le Comité s'entretient régulièrement avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor à propos de projets de changement de la politique de ce dernier sur l'utilisation du crédit 5, sur les modifications au libellé du crédit et des lignes directrices révisées à l'intention des analystes du Secrétariat du Conseil du

draft paper and would consult with other Parliamentarians and the Auditor General on this issue before making his views public. Nonetheless, he stated his intention to release the report before the end of December 2004.

10. The Committee commended the Treasury Board Secretariat for the improvement made in the supplementary estimates with respect to horizontal reporting. Senators believe that this is an important step in helping Parliamentarians to track information on initiatives undertaken by multiple departments. Minister Alcock also explained that the information provided on the horizontal items allows for better management.

C. Report on Supplementary Estimates (B), 2004-2005

11. On 8 March 2005, the Committee met with the officials of the Treasury Board Secretariat to discuss various matters contained in the *Supplementary Estimates (B), 2004-2005*. These supplementary estimates sought Parliament's approval to spend a total of $1.5 billion on expenditures that were not sufficiently developed or known when the *2004-2005 Main Estimates* or the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* were tabled. They also provide information about reductions totalling $0.9 billion in projected statutory spending that Parliament has already approved in legislation, for a net Supplementary Estimates of about $0.6 billion. As mentioned above, the Committee has issued a report on the *Supplementary Estimates (B), 2004-2005* concurrently with this final report.

OTHER MATTERS

12. In the course of its examination of the *2004-2005 Estimates*, the Committee held several meetings on which it has yet to report. These hearings are described below.

A. Meeting with the Honourable Reg Alcock, President of the Treasury Board

13. As a result of the 38th General Election, the *2004-2005 Main Estimates* were submitted to Parliament a second time and again referred to the Standing Senate Committee on National Finance. On 27 October 2004, the Committee resumed its examination of the estimates with the appearance of the Honourable Reg Alcock. The Minister listed the reasons why the government chose not to submit a new set of estimates as announced in March 2004. These include: 1) the legislation to finalize the machinery of government changes was still not in place by the fall of 2004; 2) there were no new substantial adjustments required because of the restructuring; and 3) the $1-billion reallocation targets were still being finalized, although he expected that they would be ready in time for the release of the *2004-2005 Supplementary Estimates (A)*. The Minister also acknowledged that the suggestion to issue a second set of estimates was not well received by Parliamentarians in both houses of Parliament.

Trésor. Le ministre Alcock a expliqué qu'il analysait ces propositions et s'entretiendrait avec d'autres parlementaires et avec la Vérificatrice générale à ce propos avant de faire connaître son opinion. Quoi qu'il en soit, il a indiqué qu'il comptait publier le rapport avant la fin décembre 2004.

10. Le Comité a félicité le Secrétariat du Conseil du Trésor pour les améliorations apportées au budget supplémentaires des dépenses à l'égard des postes horizontaux. Les Sénateurs estiment que cela contribuera beaucoup à aider les parlementaires à se tenir au fait des mesures prises par les divers ministères. Le ministre Alcock a également expliqué que les renseignements fournis sur les postes horizontaux permettent une meilleure gestion.

C. Rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (B), 2004-2005

11. Le 8 mars 2005, le Comité a rencontré des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor à propos de diverses questions contenues dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2004-2005*. À cet égard, le Parlement doit approuver des dépenses totalisant 1,5 milliard de dollars à des fins qui n'étaient pas suffisamment expliquées ou connues au moment du Budget principal des dépenses ou du Budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2004-2005. Le Budget supplémentaire des dépenses (B) fournit également des renseignements sur les réductions des dépenses législatives projetées de 0,9 milliard de dollars que le Parlement a déjà approuvées par la voie législative, ce qui représente des dépenses budgétaires supplémentaires nettes d'environ 0,6 milliard de dollars. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Comité a déposé un rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2004-2005* en même temps que son rapport final.

AUTRES QUESTIONS

12. À l'occasion de son examen du *Budget des dépenses de 2004-2005*, le Comité a tenu plusieurs réunions sur lesquelles il doit présenter un rapport. Voici la teneur de ces audiences.

A. Témoignage de l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor

13. En raison des 38e élections générales, le *Budget principal des dépenses de 2004-2005* a été présenté au Parlement une seconde fois puis renvoyé de nouveau au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le 27 octobre dernier, ce dernier a repris son examen des prévisions budgétaires avec la comparution de l'honorable Reg Alcock. Le ministre a passé en revue certains des changements apportés aux prévisions, depuis son témoignage antérieur, et indiqué les raisons pour lesquelles le gouvernement avait décidé de ne pas remettre un nouveau document budgétaire comme il l'avait annoncé en mars 2004. Les voici: 1) la législation pour finaliser les changements à l'appareil gouvernemental n'étaient toujours pas en place à l'automne 2004; 2) aucun nouveau rajustement substantiel n'était nécessaire en raison de cette restructuration; 3) les cibles de la réaffectation de 1 milliard de dollars n'étaient toujours pas fixées, même s'il s'attendait à ce qu'elles soient prêtes à temps pour le dépôt du Budget supplémentaire des dépenses (A). Le ministre a également reconnu que les parlementaires des deux chambres avaient mal accueilli la suggestion de déposer un deuxième ensemble de plans de dépenses.

14. While the Committee examined a number of issues, there are several that stand out. First, the Senators expressed interest in the Ministers announcement of ongoing efforts by the Treasury Board Secretariat to provide clearer and more transparent information to Parliamentarians. Many of these changes stem from suggestions made by the Committee in previous years.

15. The Minister also discussed at length some of the changes in government organization that will have major effects on the governance of the federal public service. Foremost is the strengthening of the functions of the Office of the Comptroller General. Mr. St.-Jean, the Comptroller General of Canada, who accompanied the Minister, explained his plans to upgrade the function of the Comptroller General in the government.

B. Meeting with the Honourable John McCallum, Minister of National Revenue

16. On 17 November 2004, the Committee heard from Minister McCullum who is the Chair of the Expenditure Review Committee. This Cabinet-level committee was established by the Prime Minister in December 2003 with the mandate of reviewing all federal spending in order to ensure that "spending remains under control, is accountable, is closely aligned with the priorities of Canadians, and that every tax dollar is invested with care to achieve results for Canadians." The Expenditure Review Committee was expected to reallocate some $12 billion over a period of five years (2005-2006 through 2009-2010).

17. When he appeared before the Committee, Minister McCallum explained that about half of the targeted reallocations identified by the Expenditure Review Committee would come from departments' identification of their lowest 5% of spending priorities, while the other half would come from cost savings on central government activities through improvements in management efficiency. He noted that:

> At the level of central government activities we are focusing on three areas. The first is procurement (...). Use the federal government's purchasing power to get better prices and require departments to buy at those prices. That will save us billions. The second is property management. Manage the federal government property more efficiently. The third is service delivery. That is to say, provide better service to Canadians and also at lower cost, initially involving HRSD. We have examined those three initiatives in detail, and I think they will generate approximately half of the required $12 billion.[1]

18. Later during his testimony, he highlighted that: "(...) the departments are offering up 5% in addition to what they are offering on the central initiatives."[2]

14. Le Comité s'est penché sur un certain nombre de questions dont plusieurs ressortent. Tout d'abord, les Sénateurs se sont dit intéressés par l'annonce du ministre que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'efforce toujours de fournir des renseignements plus clairs et plus transparents aux parlementaires. Un grand nombre de ces changements proviennent de suggestions présentées par le passé par les membres du Comité.

15. Le ministre a également discuté longuement de certaines des modifications apportées à l'organisation au sein de la fonction publique qui auraient des répercussions importantes sur la gouvernance de cette dernière. La consolidation des fonctions de Bureau du contrôleur général en est la principale. M. St-Jean, contrôleur général du Canada, qui accompagnait le ministre, a expliqué ses intentions de moderniser la fonction de contrôleur général du gouvernement.

B. Témoignage de l'honorable John McCallum, ministre du Revenu national

16. Le 17 novembre 2004, le Comité a entendu le ministre McCallum, président du Comité d'examen des dépenses. Ce comité de niveau du Cabinet, établi par le premier ministre en décembre 2003, a pour mandat de revoir toutes les dépenses fédérales de manière à « s'assurer que les dépenses du gouvernement sont contrôlées, qu'elles sont effectuées de façon responsable, qu'elles correspondent aux priorités des contribuables et que l'argent de ces derniers est investi judicieusement afin d'obtenir des résultats ». Le Comité d'examen des dépenses devait réaffecter quelque 12 milliards de dollars sur cinq ans (de 2005-2006 à 2009-2010).

17. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le ministre McCallum a expliqué que la moitié environ des réaffectations ciblées par le Comité d'examen des dépenses proviendraient des priorités de dépenses estimées par les ministères comme comptant parmi les 5 p. 100 les moins importantes, tandis que l'autre moitié pourrait venir d'économies réalisées à même les activités du gouvernement central grâce à des gains d'efficience sur le plan de la gestion. Il a indiqué:

> Pour ce qui est des activités du gouvernement central, nous nous concentrons sur trois questions. Il y a d'abord l'approvisionnement [...]. Il s'agit d'utiliser les dépenses gouvernementales en matière d'approvisionnement pour obtenir des prix plus avantageux et d'exiger des ministères qu'ils achètent leur matériel à ces prix plus faibles. Cela nous économisera des milliards. La deuxième porte sur la gestion des biens immobiliers, ce qu'il faut faire avec plus d'efficacité. La troisième a trait à la prestation de services. Il s'agit d'offrir de meilleurs services aux Canadiens et à des coûts inférieurs, avec, au démarrage, la collaboration du ministère des Ressources humaines et du développement des compétences. Nous avons examiné ces trois initiatives de façon très poussée, et, à mon avis, elles entraîneront presque la moitié des économies de 12 milliards de dollars exigés[1].

18. Plus tard dans son témoignage, il a précisé que: [les ministères] offrent 5 p. 100 de compressions en sus de ce qui sera dégagé grâce aux mesures centrales[2].

---

[1] Committee Proceedings, Issue 3, 17 November 2004.

[2] *Ibid.*

---

[1] Délibérations du Comité, fascicule 3, 17 novembre 2004.

[2] *Ibid.*

19. Subsequently, the Committee learned that the February 2005 federal budget provided the details of this expenditure review exercise. The savings anticipated over the next five years will amount to approximately $0.8 billion in 2005-2006, $1.5 billion in 2006-2007, $2.6 billion in 2007-2008, $2.9 billion in 2008-2009 and $3.1 billion in 2009-2010 (for a total of $10.9 billion).[3]

20. The Committee realizes that this is a large shift in resources that signals a major redirection in government priorities and acknowledges, as clearly noted by Minister McCallum, that the decision on which priorities to fund was not his decision, nor was it that of the Treasury Board; it was a decision of government.

C. Meeting with the Honourable Scott Brison, Minister of Public Works and Government Services and the Honourable Walt Lastewka, Parliamentary Secretary

21. On 8 December 2004, the Honourable Scott Brison appeared before the Committee to explain how the government expected to realise savings of almost $6 billion over 5 years in the purchasing and delivery of services to Canadians. Mr Brison explained that he believed significant savings could be achieved by centralizing the purchasing functions of government departments. Additional savings could be realised through the implementation of centralized delivery mechanisms for government services.

22. There were three components to the government's cost saving approach. First, they expected to achieve a 10% saving on government purchases of $10 billion through coordination of buying activities which should result in economy of scale savings.

23. The second part of the government's strategy focuses on the real property held through Public Works Canada. Currently, the government spends about $3 billion per year on real estate and related services. He is looking at ways to provide good, safe and accessible accommodation for government workers at lower cost to Canadians.

24. The third element of the government plan is to improve the business of government by continuing to modernize its information technology systems. This will make it easier for Canadian citizens and businesses to interact with the Government of Canada on-line, 24 hours a day and 7 days a week, from the convenience of their homes. He also believes that this will result in significant cost savings.

D. Hearings with the Officers of Parliament

25. The Committee began, in 2004, a series of hearings on the financial operations of the Officers of Parliament. A recurring theme among Officers of Parliament was the difficulty that they experience in determining their budget. They shared the view that an inadequate level of funding has resulted in a weakened ability to do the work Parliament has asked them to do. For example, Mr. John Reid, Information Commissioner, stated:

19. Par la suite, le Comité a appris que le budget fédéral de février 2005 fournissait les détails de cet exercice d'examen des dépenses. Les économies prévues pour les cinq prochaines années représenteront environ 0,8 milliard de dollars en 2005-2006, 1,5 milliard en 2006-2007, 2,6 milliards en 2007-2008, 2,9 milliards en 2008-2009 et 3,1 milliards de dollars en 2009-2010, (soit en tout 10,9 milliards de dollars)[3].

20. Le Comité se rend bien compte qu'il s'agit d'un mouvement important des ressources qui annonce une réorientation importante des priorités du gouvernement et reconnaît, comme l'a noté clairement le ministre McCallum, que les décisions relatives aux priorités à financer ne lui appartenaient pas ni au Conseil du Trésor; c'est une décision du gouvernement.

C. Témoignages de l'honorable Scott Brison, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, et de l'honorable Walt Lastewka, secrétaire parlementaire

21. Le 8 décembre 2004, l'honorable Scott Brison a témoigné devant le Comité pour expliquer comment le gouvernement compte réaliser des économies de près de 6 milliards de dollars sur cinq ans sur le plan de l'achat et de la prestation de services aux Canadiens. M. Brison a expliqué qu'il estimait pouvoir réaliser des économies considérables en centralisant les achats des ministères. D'autres économies pourraient être réalisées grâce à l'application de mécanismes de prestation des services gouvernementaux centralisés.

22. L'approche suivie par le gouvernement pour réaliser des économies de coûts comprend trois axes. Tout d'abord, il compte économiser 10 p. 100 sur les achats de l'État totalisant 10 milliards de dollars en les coordonnant de manière à faire des économies d'échelle.

23. Le second axe de la stratégie gouvernementale porte sur les immobilisations détenues par Travaux publics Canada. Actuellement, le gouvernement dépense 3 milliards de dollars par an en immobilier et services connexes. Il cherche des façons de trouver des locaux corrects, sûrs et accessibles aux fonctionnaires pour un coût moindre pour les contribuables.

24. Le troisième axe du plan consiste à améliorer les activités du gouvernement en continuant de moderniser ses systèmes de technologie de l'information. Il sera ainsi plus facile pour les citoyens et les entreprises au Canada de communiquer en ligne 24 heures par jour, sept jours par semaine, avec le gouvernement du Canada à partir de chez eux. Cela devrait également permettre de réaliser des économies considérables.

D. Témoignages des agents du Parlement

25. En 2004, le Comité a commencé une série d'audiences sur les activités financières des agents du Parlement. Ces derniers éprouvent tous de la difficulté à établir leur budget. Ils sont d'avis que l'insuffisance des fonds fournis les empêche de faire aussi bien qu'avant le travail que leur demande le Parlement. Comme M. John Reid, Commissaire à l'information, l'a expliqué:

---

[3] Department of Finance Canada, "Expenditure Review for Sound Financial Management," Booklet, *The Budget Plan 2005*, 23 February 2005.

[3] Finances Canada, brochure « Examen des dépenses pour une saine gestion financière », *Le Plan budgétaire*, 23 février 2005.

I think there is a real problem in terms of the way in which parliamentary officers are funded. It is a very difficult proposition, I believe, for the government itself to deal with this sort of a hybrid organization that is in a sense part of the civil service and yet has no reporting responsibilities to the civil service. There has to be a considerable amount of thinking about how these officers are to be financed in the future.[4]

26. One suggestion made to the Committee would be to have the Officers of Parliament to propose a budget to both Speakers of the House of Commons and Senate, subject to a review by their Boards of Internal Economy. The proposal would then be forwarded to Treasury Board which would include the proposed funding level into the Estimates. The overarching argument would be that Parliament should be responsible for approving the funding of its Officers.

27. Another proposal that was discussed involved setting up a panel of experts to determine the appropriate level of funding for each Officer of Parliament. This so-called "blue ribbon panel" approach had less general support.

28. The Committee's work on this matter is not yet complete, and the Committee expects to submit a more complete report on this aspect of its work in 2005-2006. In the interim, the Committee offers the following brief highlight of its hearings with the Officers of Parliament.

1. Office of the Auditor General of Canada

29. Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada, appeared before the Committee on several occasions. When she appeared on 3 November 2004, she discussed a number of government initiatives designed to improve the accountability of government officials and to improve the transparency of government transactions. At that meeting she also touched upon the subject of government created foundations and endowment funds (these are discussed in more details below).

30. On 1 December 2004, the Auditor General discussed the various aspects of the work of her Office, her staff requirements and spending plans for the fiscal period 2004-2005. She answered questions about her Office's *2003-2004 Performance Report* and its *2004-2005 Report on Plans and Priorities*. Like other government departments, the Office of the Auditor General submits annual spending estimates and an annual performance report to Parliament and is asked to explain before Parliamentary Committees its estimates and management practices.

31. The Committee learned that each year, the Office of the Auditor General is the subjected to an external financial audit by an auditor appointed by the Treasury Board. The office is also subject to scrutiny by the Public Service Commission, the Official Languages Commission, the Privacy Commission, and the Canadian Human Rights Commission. Furthermore, the institutes of chartered accountants of Ontario, British Columbia, Alberta and Nova Scotia, as well as the Ordre des comptables agréés du Québec, conduct reviews of the office's practices to provide assurance that it meets professional standards in the conduct of its financial audit work. Finally, Ms. Fraser reminded the Committee that the Office of the Auditor General has voluntarily subjected itself to external reviews of the quality of its audits.

[4] Committee Proceedings, 16 February 2005.

Je pense que la façon dont les agents du Parlement sont financés est véritablement problématique. Il est très difficile à mon avis pour le gouvernement de traiter avec des organismes hybrides de ce type, qui en un sens font partie de la fonction publique mais sans avoir à lui rendre de comptes. Il faudra beaucoup réfléchir à la manière de leur accorder un financement[4].

26. Une suggestion a été proposée à l'attention du Comité: que les agents du Parlement proposent un budget aux deux présidents des chambres, sous réserve d'un examen des bureaux de régie interne respectifs de ces dernières. La proposition serait ensuite envoyée au Conseil du Trésor qui inclurait le niveau de financement proposé au plan de dépenses. Cette suggestion se défend essentiellement par le fait que le Parlement devrait être responsable de l'approbation du financement de ces agents.

27. Une autre proposition a été discutée: mettre sur pied un groupe d'experts chargé d'établir le niveau de financement convenant à chaque agent du Parlement. Cette approche a été moins bien accueillie.

28. Le Comité n'a pas encore terminé ce travail, et il compte remettre un rapport plus complet sur cet aspect de son travail en 2005-2006. Voici brièvement le contenu des audiences tenues avec les agents du Parlement.

1. Bureau de la Vérificatrice générale du Canada

29. Mme Sheila Fraser, Vérificatrice générale du Canada, a témoigné devant le Comité à plusieurs occasions. Le 3 novembre 2004, elle a discuté d'un certain nombre de mesures prises par le gouvernement pour améliorer la reddition de comptes des fonctionnaires et la transparence de ses opérations. Elle a également abordé le sujet des fondations et fonds de dotation créés par le gouvernement fédéral (voir ci-après).

30. Le 1er décembre 2004, la Vérificatrice générale a discuté des divers aspects du travail de son bureau, de ses besoins en personnel et de ses plans de dépenses pour l'exercice 2004-2005. Elle a répondu à des questions sur le *Rapport sur le rendement pour 2003-2004* et le *Rapport sur les plans et priorités* pour 2004-2005 de son bureau. Comme les autres ministères, le Bureau du vérificateur général soumet au Parlement des prévisions budgétaires annuelles et un rapport annuel sur son rendement et doit expliquer devant les comités parlementaires ses prévisions et ses pratiques de gestion.

31. Le Comité a appris que, chaque année, le Bureau du Vérificateur général fait l'objet d'une vérification financière externe par un vérificateur nommé par le Conseil du Trésor. Ce bureau fait également l'objet d'un examen par la Commission de la fonction publique, le Commissariat aux langues officielles, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne. Qui plus est, les instituts de comptables agréés de l'Ontario, de Colombie-Britannique, d'Alberta et de Nouvelle-Écosse ainsi que l'Ordre des comptables agréés du Québec examinent ses pratiques pour s'assurer qu'il respecte les normes professionnelles dans la conduite de son travail de vérification financière. Enfin, Mme Fraser a rappelé au Comité que son bureau s'était soumis de lui-même à un examen externe de la qualité de ses vérifications.

[4] Délibérations du Comité, 16 février 2005.

32. For example, in 1999, a review of its financial audits was conducted by a major accounting firm. In 2003-2004, a performance audit practice was reviewed by an international team of legislative auditors led by the United Kingdom's National Audit Office. In both cases, the quality management system of the Office of the Auditor General was found to be suitably designed and operating effectively.

33. On 22 February 2005, Ms. Fraser returned to discuss the content of her February 2005 Status Report. While several topics were discussed, the main interest of Senators at the time was on the federal government's creation of foundations and endowment funds. That topic is discussed further below.

2. The Public Service Commission

34. Ms. Maria Barrados, the president of the Public Service Commission, appeared before the Committee on 2 November 2004 to discuss the Commission's annual report tabled 19 October 2004 as well as two audit reports released at the same time. She also reviewed the content of the Commission's 2004-2005 Estimates documents, which contained items of interests to some Senators. In particular, Ms Barrados discussed numerous issues currently affecting the federal public service and the variations in her resource requirements as a result of the recent changes in the laws governing public service administration. Specifically, she explained some of her current resource requirements given the new emphasis in her Office on auditing the staffing activities of the government departments.

3. Office of the Commissioner of Official Languages

35. Ms. Dyane Adam, Commissioner of Official Languages, appeared on 8 February 2005. She spoke about the mandate, strategic objectives and achievements of the Office of Official Languages. She also reported on her activities and the state of official language policy in Canada. Furthermore, she explained the funding needs of her Office and the different resource requirements across the country.

4. Elections Canada

36. Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, appeared before the Committee on 8 February 2005. Mr Kingsley explained the financing of Elections Canada and outlined Elections Canada's 2004-2005 Estimates. He also discussed the cost factors that determined the cost of the National Register of Electors and the cost of the 38th general election held in 2004. Some Senators expressed concern and remain skeptical regarding the overall cost and effectiveness of the permanent voters list. Finally, Mr. Kingsley reviewed the audits of activities of Elections Canada that were conducted by the Office of the Auditor General of Canada.

5. Office of the Privacy Commissioner

37. The Privacy Commissioner, Ms. Jennifer Stoddart, met with the Committee on 16 February 2005. Ms Stoddart provided an overview of the work of her Office and highlighted some key privacy issues of concern in both the public and private sectors. In addition, she discussed at length her budget concerns, particularly resource shortages affecting her ability to carry out portions of her mandate. She noted that her Office's most immediate priorities are to stabilize its resource base, to complete its institutional renewal strategy and to submit a business plan with a formal submission to the Treasury Board by next summer.

32. Par exemple, en 1999, une grande firme comptable a examiné les vérifications financières de ce bureau. En 2003-2004, une équipe internationale de vérificateurs législatifs, menée par le National Audit Office du Royaume-Uni, a mené une vérification d'optimisation des ressources du bureau. Dans les deux cas, on a constaté que le système de gestion de qualité du Bureau du vérificateur général était conçu correctement et fonctionnait efficacement.

33. Le 22 février 2005, Mme Fraser est revenue discuter du contenu de son rapport d'étape de février 2005. Tout en abordant plusieurs sujets, les Sénateurs se sont intéressés essentiellement à la création de fondations et de fonds de dotation par le gouvernement fédéral. Le sujet est abordé plus en détail plus loin.

2. Commission de la fonction publique

34. Mme Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique, a témoigné devant le Comité le 2 novembre 2004 pour discuter du rapport annuel que sa commission avait déposé le 19 octobre 2004 ainsi que de deux rapports de vérification publiés à la même époque. Elle a également passé en revue le contenu des plans de dépenses de la Commission pour 2004-2005, dont certains éléments intéressaient des Sénateurs. Mme Barrados a discuté en particulier de plusieurs questions touchant actuellement la fonction publique fédérale et l'évolution de ses besoins en ressources par suite des changements récents apportés aux lois régissant l'administration de la fonction publique. Elle a expliqué en particulier certains de ses besoins en ressources actuels depuis que son bureau insiste sur la vérification des activités de dotation des ministères.

3. Commissariat aux langues officielles

35. Mme Dyane Adam, Commissaire aux langues officielles, a témoigné le 8 février 2005. Elle a expliqué le mandat, les objectifs stratégiques et les réalisations du Commissariat aux langues officielles. Elle a également fait rapport de ses activités et de l'état de la politique des langues officielles au Canada. Elle a aussi expliqué les besoins de financement de son bureau et les différents besoins en ressources dans le pays.

4. Élections Canada

36. M. Jean-Pierre Kingsley, Directeur général des élections du Canada, a témoigné devant le Comité le 8 février 2005. Il a expliqué le financement d'Élections Canada et décrit les prévisions budgétaires de son bureau pour 2004-2005. Il a également abordé les éléments qui déterminent le coût du Registre national des électeurs et de la 38e élection générale tenue en 2004. Certains Sénateurs ont exprimé leur inquiétude et demeurent sceptique à l'égard des coûts totaux et de l'efficacité de la liste permanente des électeurs. Enfin, il a passé en revue les résultats des vérifications des activités d'Élections Canada menées par le Bureau du vérificateur général du Canada.

5. Commissariat à la protection de la vie privée

37. La Commissaire à la protection de la vie privée, Mme Jennifer Stoddart, a rencontré le Comité le 16 février 2005. Elle a fait un survol du rôle de son bureau et décrit certaines préoccupations clés en matière de protection de la vie privée pour les secteurs public et privé. Elle a également décrit abondamment ses préoccupations budgétaires, surtout une pénurie de ressources qui l'empêchent d'assumer certaines portions de son mandat. Elle a fait remarquer que les premières priorités de son commissariat sont de stabiliser ses ressources, de compléter sa stratégie de renouvellement de l'institution et de déposer un plan d'affaires accompagné d'une soumission formelle au Conseil du Trésor d'ici l'été prochain.

6. Office of the Information Commissioner

38. The Information Commissioner, Mr. John Reid, appeared before the Committee on 15 February 2005 and spoke on several challenges facing his Office. First is the need to modernize and strengthen the *Access to Information Act*, which is currently under review by the Minister. Mr. Reid cautioned Senators against readily accepting changes to the *Act*. In his view, government reform too often weakens the rights of access of requesters, weakens the oversight powers of the Information Commissioner, adds new justifications for secrecy and makes the access process slower and more expensive for users.

39. Mr. Reid also drew attention to the serious under funding of his Office. Resources are so strained that the Commissioner described the situation as a financial crisis. With respect to the investigator group of employees, his Office has not been able to replace retiring or departing investigators. Consequently, there is a growing backlog of incomplete investigations, which is now equivalent to a year's workload for the Office.

40. This resource crisis was a matter of discussion in other committee's but as yet no resolution is in sight. Mr. Reid explained that his budget is determined by the Treasury Board and that to date the Board has not seem fit to provide him with the resources to carry out his tasks.

41. Mr. Reid believes that the under funding issue could be resolved if some individual or committee of Parliament, rather than the Treasury Board, was entrusted with the responsibility to determine the budget of the Information Commissioner.

E. Government Sponsored Foundations and Endowment Funds

42. In 2004-2005, the Committee held four different meetings on foundations and endowments funds. These entities provide an alternative method for delivering certain governmental programs and services. In April 2002 and again in February 2005, the Office of the Auditor General raised concerns about the accountability of foundations and endowment funds and questioned the accounting of the transfer of federal funds to those entities.

43. In the fiscal year 2004-2005 the Committee met with the Auditor General on three occasions to discuss these concerns on 3 November 2004, 1 December 2004 and in February 2005. The Committee also held hearings on 2 February 2005 with representatives of two foundations — the Canadian Foundation for Innovation and Canada Health Infoway Inc. — and one endowment fund — the Green Municipal Fund.

44. The Auditor General noted that, while the federal government has made progress in improving the accountability of foundations and endowment funds in recent years, she remains concerned about ministerial oversight, performance audit and evaluation, and the accounting of transfers of federal funds.

45. The Committee intends to hold additional hearings and report on the issues raised by foundations and endowment funds in 2005-2006.

6. Commissariat à l'information du Canada

38. Le Commissaire à l'information, M. John Reid, a témoigné devant le Comité le 15 février 2005 et a abordé plusieurs défis auxquels son commissariat doit faire face. En premier lieu, il faut moderniser et consolider la *Loi sur l'accès à l'information*, que le ministre passe actuellement en revue. M. Reid a mis en garde les Sénateurs contre l'acceptation des modifications à la loi sans examen plus poussé. Il est d'avis que la réforme du gouvernement affaiblit trop souvent le droit d'accès des demandeurs, affaiblit les pouvoirs de surveillance du commissaire à l'information, ajoute de nouvelles justifications au secret et ralentit le processus d'accessibilité et le rend plus cher pour les utilisateurs.

39. M. Reid a également attiré l'attention des membres du Comité sur l'insuffisance grave de financement de son commissariat. Les ressources sont si maigres que, de l'avis du commissaire, il s'agit d'une crise financière. Son commissariat n'a même pas pu remplacer les employés chargés des enquêtes qui partaient à la retraite ou quittaient l'institution. Par conséquent, l'arriéré d'enquêtes s'accroît et représente aujourd'hui l'équivalent d'une année de travail.

40. Cette crise a fait l'objet de discussions dans un autre comité mais aucune résolution n'est en vue. M. Reid a expliqué que son budget est établi par le Conseil du Trésor et que jusqu'ici celui-ci n'a pas estimé bon de lui fournir les ressources dont il a besoin pour assumer ses tâches.

41. M. Reid estime que ce problème pourrait être résolu si la responsabilité d'établir le budget de son commissariat incombait à des fonctionnaires ou comités du Parlement, plutôt qu'au Conseil du Trésor.

E. Fondations et fonds de dotation financés par le gouvernement

42. En 2004-2005, le Comité a tenu quatre réunions différentes sur les fondations et les fonds de dotation. Ces entités fournissent un autre mode de prestation de certains programmes et services gouvernementaux. En avril 2002 puis en février 2005, le Bureau du vérificateur général a soulevé des préoccupations sur l'imputabilité des fondations et des fonds de dotation et remis en cause la façon dont sont comptabilisés les transferts de fonds fédéraux à ces entités.

43. Au cours de l'exercice 2004-2005, le Comité a rencontré la Vérificatrice générale à trois occasions pour discuter de ses préoccupations, soit le 3 novembre 2004, le 1er décembre 2004 et le 1er février 2005. Le Comité a également tenu des audiences le 2 février 2005 avec des représentants de deux fondations — la Fondation canadienne pour l'innovation et Inforoute Santé du Canada — et d'un fonds de dotation — les Fonds municipaux verts.

44. La Vérificatrice générale a noté que, bien que le gouvernement fédéral ait amélioré la reddition de comptes des fondations et des fonds de dotation ces dernières années, elle demeure préoccupée par la surveillance des ministères, les vérifications d'optimisation des ressources et les évaluations, ainsi que la comptabilité des transferts de fonds fédéraux.

45. Le Comité compte tenir des audiences supplémentaires et faire rapport sur les questions soulevées par les fondations et les fonds de dotation en 2005-2006.

CONCLUDING COMMENT

46. These and other matters as listed in earlier reports were discussed during the Committee's examination of the *2004-2005 Main Estimates*, the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* and the *Supplementary Estimates (B), 2004-2005*.

47. The Standing Senate Committee of National Finance respectfully submits its final report on the *2004-2005 Estimates*.

CONCLUSION

46. Le Comité a discuté de ces questions et des autres questions énumérées dans les rapports précédents dans le cadre de son examen du *Budget principal des dépenses, 2004-2005*, du *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2004-2005* et du *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2004-2005*.

47. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales soumet respectueusement son rapport final sur le *Budget des dépenses 2004-2005*.